

HORVÁTH ISTVÁN

Egységes igények – kétséges megoldások

(A közalkalmazotti és a köztisztviselői munkajogi szabályozás
ellentmondásairól)

A hazai 1992-es munkajogi rendszerváltozás jogalkotási eredménye – vagy inkább következménye – a civil közszolgálat duplikált törvényi szabályozása. A piacgazdaság kialakításának óhatatlan követelménye volt a munkáltatók jogállására és funkciójára általában érzéketlen, korábbi egységes rendszer felszámolása. Ennek következtében került megalkotásra a gazdaságban történő munkavégzés viszonyait rendező 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.), valamint a civil közszolgálatot szabályozó, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.). Az Mt. hatálya és szabályozási szerepe egyértelmű: a korábbihoz képest jóval visszafogottabb, korlátozott állami szerepvállalással, minimál-standardok megvonásával, szociális és egészségügyi szempontok preferálásával és a munkaügyi kapcsolatok rendszerének kialakításával megfelelni az éppen még csak kopogtató, a gyakorlatban ismeretlen magyar piacgazdaság munkajogi követelményeinek. A célzottan a versenyszférára orientáló Mt. megalkotásával szükségszerűen együtt járt a közszféra törvényi szintű, önálló munkajogi szabályozása. Nem minősíthetjük viszont hasonló szükségszerűségnek, hogy „nem fértek” egy törvénybe munkáltatóként az állami és a helyi önkormányzati közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó költségvetési szervek. Kétségtelen különbség a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony között az előbbiben megjelenő, eltérő terjedelmű közhatalom-gyakorlás. A szabályozás struktúrájának meghatározásakor ezzel összefüggésben egyrészt kérdéses, mindegyik nem lennének-e elegendőek az egy jogszabály keretein belül megalkotható különös rendelkezések, szükséges-e duplikált módon, sokszor azonos vagy hasonló tartalommal rendezni a homogén szabályozást igénylő életviszonyokat?! A két törvény tartalmával kapcsolatban regisztrálhatunk másrészt egy másfajta duplikációt. Azt a megkettőződtséget, amikor eltérő foglalkoztatási viszonyokban azonos jogi rendezést igénylő életviszonyok indokolatlanul kapnak más-

más szabályozást. A közalkalmazotti, illetve a köztisztviselői jogviszony – mint életviszony – jogszabályban meghatározott állami és helyi önkormányzati feladatok költségvetési forrásból történő ellátást jelenti. Természetesen e szolgáltatások feltételei differenciáltak, azonban az állami, illetve önkormányzati kerek között folytatott tevékenység végzésének jogszabályi előírásából eredő viszonylagos stabilitása és mindennek költségvetési finanszírozása, különösen a jogviszony statikus elemei és a díjazás vonatkozásában azonos karakterű jogalkotási megoldásokat igényelne.

Mindez nem alkotmányossági dilemma, az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette: a diszkrimináció problémája csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel, a közalkalmazottak és a köztisztviselők pedig olyan egymástól elkülönült csoportba sorolhatók, amelyekre az eltérő munkajogi szabályozás alkotmányosan indokolt [25/2003. (V. 21.) AB határozat].

A jogalkotónak ugyanakkor szükséges, de nem elégséges csupán az alkotmányossági kritériumokat szem előtt tartani.

Nem tekintjük írásunk fő témájának a megítélésünk szerint ellentmondásos szabályozási helyzet kialakulásához és bő egy évtizedes fennmaradásához vezető okok feltárását, elemzését. Csupán rövid megállapításra szorítkozva, a civil közszolgálati munkajog megkettőzöttségének inkább pragmatikus, mint elméleti okai vannak. A minisztériumi szintű közigazgatási feladatok megosztásakor a köztisztviselői szabályozás előkészítése és gondozása a Belügyminisztériumnak, a közalkalmazotti pedig az akkori Munkaügyi Minisztériumnak jutott, s ez a helyzet 1990 óta változatlanul fennáll. A Kjt. és a Ktv. 1992-es hatályba lépését követően számos törvénymódosításon esett át, e változások során nem tapintható ki a két közszolgálati terület munkajogi integrálásának tudatos kormányzati szándéka. A duplikált szabályozást konzerválja a forráshiány is. Mindig csak egy-egy területre, ágazatra jutott pénz. Klasszikus közhely: a közszolgálat lelke az előmeneteli rendszer. Az egységességhez szükséges „nagylelkűség” viszont hiányzik, 2001-ben a köztisztviselői, 2002-ben pedig a közalkalmazotti illetmények növekednek – két kormány egymással a koncepcionális kapcsolatban egyáltalán nem álló döntései nyomán. A „Kjt. kontra Ktv.” fordulatok mellett e jelenségnek külön is szemtanúi vagyunk a Kjt. keretei közé sorolt ágazatokban, szakmákban. Az egyes ágazat (pl. egészségügy, közoktatás) aktuális érdekérvényesítő képességétől függ, hogy – különösen kihasználva a törvény végrehajtási szabályokra szóló felhatalmazásait – hol tudnak az általánosnál kedvezőbb foglalkoztatási, díjazási feltételeket kialakítani. Minderre példaként említhetjük a korábbi szakmai szorító intézményét, melynek bevezetése mögött inkább béremelési szempontok, mintsem szakmai indokok álltak, s amely privilégiumból fokozatos, a közalkalmazottak meghatározó hányadára kiterjedő, általános jellegű díjazási jogcím lett. Ha a jogalkotás a közszolgálati munkajog hatékony egységesítésére törekszik, ahhoz véleményünk szerint legalább három feltétel megléte szükséges. A szaktudás, a szakmai érdekek érvé-

nyesítéséhez szükséges hatalom és a mellőzhetetlen pénzeszközök feletti döntés koncentrációja, amely „maga alá gyűri” az egyes ágazati érdekeket, s így képes felvállalni a kiegyenlítődéssel járó viszonylagos előnyök – különösen a bérdiszferenciák – megszüntetéséből eredő konfliktust. Írásunk mindennek munkajogi kondícióival foglalkozik, a Kjt. és a Ktv. hat olyan jogintézményét összehasonlítva és elemelve, amelyek megítélésünk szerint egységes szabályozást igényelnek. A kritika mellett de lege ferenda állást foglalunk az indokolatlan – vagy legalább a szerző szerint aggályos – duplikációk felszámolásában. Az írás nem a teljeskörűség igényével készült, a kiválasztott szabályok és bemutatásuk aránya sem tükröz bármely fontossági vagy értéksorrendet.

A személyi hatály

A Kjt. és a Ktv. szabályozási összhangja 2001-ben szűnt meg, a Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történő módosítása az ügykezelőket és a fizikai alkalmazottakat a Ktv.-ből az Mt. hatálya alá „szervezte ki”. Mindezzel megtört a Kjt. és a Ktv. szabályozásában egyaránt érvényesülő finanszírozási szemlélet, mely szerint a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. Azaz munkaköri tevékenységtől függetlenül a köz- illetve önkormányzati igazgatásban közszolgálati, a további állami és önkormányzati civil közfeladatokat ellátó költségvetési szerveknél pedig közalkalmazotti jogviszonyban áll valamennyi alkalmazott. A Ktv. szabályozásában a finanszírozási elvet felváltotta a funkcionális szemlélet, csak az áll közszolgálati jogviszonyban, aki munkájával érdemben részese a szolgáltatás biztosításának. A személyi hatály vonatkozásában a Kjt.-nél továbbra is a finanszírozási elv érvényesül, a 2001-es módosítás során még csak jogalkotói szándékot sem találunk a két törvény személyi hatályának azonos tartalmú átformálására. E tekintetben a Ktv. 2003-as módosítása sem „ihlette meg” a törvényalkotót, a 2003. évi XLV. törvény az ügykezelők munkaviszonyát közszolgálati jogviszonnyá alakította át [Ktv. 1. § (1) bekezdés]. A törvénymódosítás a korábbi szabályozási ellentmondás fenntartása mellett új anomáliát is teremtett. Egyrészt változatlan az a két éve kialakult ellentmondás, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó költségvetési szerveknél a továbbiakban is munkaviszonyban álló korábbi fizikai alkalmazottak jogállására a Ktv.-vel szöges ellentétben álló szabályozási szemléletű Mt. rendelkezései vonatkoznak. Munkajogi szempontból nehezen magyarázható, hogy egy munkáltatónál hogyan férnek meg együttesen a Ktv. kogens, a kollektív szerződést és a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását kizáró, valamint az Mt. relatíve diszpozitív, kollektív alku megkötésére készítő és az üzemi tanács választást kötelezően előíró szabályai. Másrészt az ügykezelők 2003-as újbóli közszolgálati jogviszonyba állításával a Ktv. egy újabb megkérdőjelezhető szabályozási variációt alkalmazott, az igazgatási funkció ellátásában érdemben részt nem vevő két alkalmazotti csoport közül a működés szem-

pontjából vitathatatlanul fontosabbat – részlegesen revideálva a 2001-es jogalkotási célt – visszahozta a Ktv. hatálya alá. Mindezzel egyben a Ktv. személyi hatályának megvonásakor sem a finanszírozási, sem pedig a funkcionális elv nem érvényesül, hiszen a ténylegesen nem igazgatási feladatokat ellátók egy csoportja közszolgálati jogviszonyban, másik fele munkaviszonyban áll.

A személyi hatály meghatározásakor feltétlenül a Kjt. és a Ktv. egységesítést tartjuk célszerűnek. Amennyiben egy feltételezett egységes közszolgálati törvény a funkcionális elv mellett tör lándzsát, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó, kiegészítő tevékenységet ellátók foglalkoztatása – ellentétben az igazgatás hatályos szabályaival – nem történhet munkaviszonyban. Megoldásként szolgálhat az ún. közszolgálati munkaszerződés típusának törvényi megteremtése, melyben a munkáltató közjogias – költségvetési profiljához megfelelően illeszkedve megjelenhetnek a közszolgálat egyes garanciái, mindennek következtében viszont korlátozottabbak lennének az általános munkajogi szabályok által biztosított kollektív jogok és nem érvényesülhetne korlátlanul a feleknek a törvénytől a munkavállaló javára történő eltérést biztosító megállapodási lehetősége sem.

A munkáltató meghatározása

A munkáltató személyének definiálásában formális a különbség a Kjt. és a Ktv. között. Közalkalmazotti jogviszony esetén egyértelmű, hogy a munkaadó pozíciójában az állami vagy a helyi önkormányzati költségvetési szerv, illetve bizonyos esetekben (a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetén) maga az önkormányzat áll [Kjt. 1. § (1) bekezdés]. Mindettől csak látszólag eltérő a Ktv. szabályozási megoldása. A foglalkoztatás az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történik (Ktv. 5. §), ugyanakkor a munkáltatói pozícióban ténylegesen a törvény szervei hatálya alá tartozó közigazgatási szervek és hivatalok vannak (Ktv. 1. §). A jogviszony statikus és tartalmi elemeinek vonatkozásában a két törvény közötti normaszövegkülönbség valójában érdemi eltérést nem eredményez. Egy feltételezett közszolgálati törvény megalkotása során a Ktv. előbb említett, deklaratív karakterű 5. §-ából lenne indokolt érdemi szabályt alkotni. A munkáltató pozíciójában ténylegesen az állam vagy a helyi önkormányzat állna. A szolgáltatás felelőse ugyanis elsődlegesen az állam és az önkormányzat, a mindehhez szükséges anyagi forrás is költségvetésükből biztosított.

A jogviszony megszüntetése

A jogviszony stabilitásának egyik meghatározó tényezője a megszüntethetőség munkáltatói lehetőségének korlátozása. A munkajogban megtalálható az indokoláshoz kötött, illetve kötetlen megszüntetési (felmondási) rendszer. Az indo-

koláshoz kötött szisztémán belül pedig ismeretes a szabad és a kötött rendszer, mely utóbbi taxatív módon, kimerítő jelleggel sorolja fel a megszüntetésre alapot adó okokat. Ez utóbbi rendszerbe tartoznak a Kjt. és a Ktv. felmentési szabályai. E tényből általában arra a következtetésre juthatnánk, hogy a két közszolgálati törvény az Mt-ben foglalt általános munkajogi szabályokhoz képest fokozottabban védi a jogviszony stabilitását, jobban szolgálva ezzel a tisztviselői és alkalmazotti érdekeket. A tételes szabályok áttekintése némileg „amortizálja” generális feltételezésünket, továbbá a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogállás közötti, a megszüntetés vonatkozásában respektálandó különbség hiányában indokolatlan eltéréseket regisztrálhatunk a megszüntetés jogcímei és feltételei között.

Áttekintve a megszüntetés lehetséges jogcímeit, markáns differenciaként állapíthatjuk meg, hogy a Ktv. nem tartalmazza a rendkívüli lemondás intézményét. Akár jogi abszurdnak is tekinthetjük, de a köztisztviselő egy feltételezett munkáltatói jogellenes zaklatás esetén legfeljebb a lemondás lehetőségével élhet, ledolgozva az ehhez kapcsolódó két hónapos időt. A Kjt. ugyanakkor lehetővé teszi a közalkalmazottnak a rendkívüli lemondást (Kjt. 29. §). Minderre akkor kerülhet sor, ha a munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, mely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi. A köztisztviselői szabályozás a szervezet – az állam vagy az önkormányzat – érdekeit az ember elé helyezi, még az említett tényállási elemek fennállása, így például a munkáltató tetemes bértartozása, egyoldalú kinevezés-módosítása vagy zaklatása, hátrányos megkülönböztetése sem nyit jogszerű utat az azonnali hatályú távozáshoz. Mindennek esetleges köztisztviselői megtétele – a példáinkban felsorolt esetekben is – a Ktv. jogellenes jogviszony-megszüntetésre vonatkozó következményeit vonják maguk után. Így a közigazgatási szerv súlyos jogsértésére a lemondásnál „gyorsabban” reagáló köztisztviselőnek még a lemondási időre járó illetményét is meg kell fizetnie annak a munkáltatónak, melynek a szándékos vagy súlyosan gondatlan jogsértése mindehhez alapul szolgált. A köztisztviselő elzárása a rendkívüli lemondás lehetőségétől példája a tételes jog és a szabályokhoz fűzött rendeltetésszerűségi követelmény közötti ellentmondásnak.

Három – megalapozottságot nélkülöző – eltérést könyvelhetünk el a közalkalmazotti és a köztisztviselői felmentés szabályai között. Mindkét törvény az ún. taxatív módon megállapított indokoláson alapuló felmentési rendszert alkalmazza, ugyanakkor az elfogadott felmentési okok között egy lényeges, a jogviszony stabilitását alapjaiban érintő különbség van. A Ktv. hatálya alá tartozó munkáltató végrehajthat olyan átszervezést, melynek következtében a munkakör feleslegessé válik, s ez a törvény 17. § (1) bekezdésének c) pontja alapján okot ad a felmentésre. Ilyen konzekvenciájú átszervezést közalkalmazotti jogviszony esetén a munkáltató nem tehet meg, erre csak külső, országgyű-

lési, kormányzati vagy fenntartói döntés következtében van lehetőség. A „belső” átszervezésben benne foglaltatik – a gazdaságra hatályos Mt. szabályai-val azonos módon – a munkavégzés, munkaszervezés hatékonyságát növelendő olyan változtatás is, amely egy munkakör megszüntetéséhez vezet. Feltételezve a közszolgálati feladatok viszonylagos állandóságát, a munkáltatói átszervezésen alapuló felmentés általános lehetőségét – különös tekintettel a közszolgálat egyik komparatív előnyeként számon tartott stabilitásra – vitatható szabályozási módszernek tartjuk. A második eltérés a felmentés alkalmazásának jogdogmatikailag ellentmondó kötelező alkalmazása. A munkajogi szabályozásban általában elfogadott, hogy a munkáltató jogutód nélküli megszűnése – mint pusztán tény a jogviszony megszűnéséhez vezet. Az említetteknek felel meg a Kjt. 25. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt szabály. Ezzel szemben a Ktv. a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő kötelező megszüntetését írja elő arra az esetre, ha a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik. A kétségtelenül köztisztviselő-barát rendelkezés megkérdőjelezhetőségét támasztja alá az a körülmény, hogy egy kétpólusú jogviszony esetében önmagában az egyik fél megszűnése a kapcsolat törvényszerű végét jelenti, mindehhez a megszűnő fél megszüntető nyilatkozata szükségtelen. Harmadik kifogásolandó eltérésként a felmentés eltérő bérköltségeit jelölhetjük meg. Az önkormányzati fenntartású általános iskolában foglalkoztatott közalkalmazottnak legalább húsz év közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő kell ahhoz, hogy a polgármesteri hivatalban – akár csak néhány hónapja dolgozó köztisztviselővel azonos mértékű felmentési időben részesüljön (Kjt. 33. § és Ktv. 18. §).

A közszféra két munkajogi törvényének gyökeresen eltérő felmentési idő számítási szabályai a jogpolitika optikáján keresztül nézve nem indokolhatók. A felmentéssel kapcsolatos költségeket ugyanis mindkét esetben az állami, illetve az önkormányzati büdzséből kell kifizetni. A Ktv. egységesen hat hónapban, a munkáltatónál alkalmazásban töltött idő hosszától függetlenül meghatározott mértéke a humánpolitikai arányosság és a foglalkoztatás megszüntetésével összefüggő szükséges költségek tekintetében is kifogásolandó.

A vezetői megbízás visszavonása

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás egyik lehetséges alternatívája a vezetővé válás. A vezetői beosztás általában önálló munkakör, különös esetekben azonban egy másik munkakörbe tartozó feladatokkal együttesen kerül ellátásra (pl. az osztályvezető főorvos, illetve a tanszékvezető egyetemi tanár a vezetés mellett operál, illetve oktat). A munkakör meghatározását, illetve módosítását a munkajog általában a felek közös megegyezésétől teszik függővé. E követelménynek érvényesülnie kellene a vezetői megbízás visszavonása során is. Mindehhez közelít a Kjt. megoldása, mely szerint a vezetői megbízás visszavonását a közalkalmazott kérelmére kötelező a munkáltatónak indokolnia.

Jogellenes visszavonás esetén az eltávolított vezetőt korábbi beosztásában kell foglalkoztatni (Kjt. 23. §). Ezzel szemben a Ktv. a visszavonáshoz nem ír elő semmiféle munkáltatói indokolási kötelezettséget, a vezetői megbízás elfogadásával a köztisztviselő egyben azt a kockázatot vállalja, hogy bármikor kikerülhet a közzszolgálatból. A megbízás visszavonásával egyidejűleg ugyan fennáll a munkáltató munkakör-felajánlási kötelezettsége, feltéve, ha a leváltott vezető képzettségének megfelelő betöltetlen állással rendelkezik. Ismerve a közigazgatás létszámhelyzetét és a 2003 őszén beindított csoportos létszámcsökkentést, inkább a felajánlható munkakör hiányának törvényi konzekvenciájaként előírt kötelező felmentésre kerülhet sor. Különösen a közzszolgálati életpálya stabilitásához fűzött hivatalos jogalkotói elvárás tükrében tartjuk kifogásolandónak a vezető beosztásúak lehetséges (négyévente sokszor törvényszerű?) sorsát, a humánpolitikai kondíciók mellett a közzszolgálatból történő szükségszerű eltávolítás esélyét a megbízás visszavonása esetén. Megfontolandó, hogy egy feltételezett új, egységes közzszolgálati szabályozás ne vezetői beosztást, hanem vezetői munkakört állapítson meg – közös megegyezéshez vagy a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. számú állásfoglalásában megfogalmazott kritériumoknak megfelelő indokoláshoz kötött visszavonáshoz (megszüntetéshez) kapcsolva a vezetői státusból történő elmozdítást.

A fegyelmi felelősség szabályozása

Csak egy szó különbség van a Kjt. és a Ktv. fegyelmi vétség definíciója között. Fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha közzszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkeesen megszegi (Ktv. 50. §).

A közalkalmazottakkal szemben jelenik meg az említett egyszavas többletkíváncs, mely szerint a kötelezettségszegésnek lényegesnek kell lennie (Kjt. 45. §). A szabályok tartalmának jogalkalmazási interpretálásához egy korábbi legfelsőbb bírósági döntés mutat irányt, kizárva ezzel a szó szerinti értelmezésből eredő anomáliákat. A Kjt. fegyelmi vétség-meghatározásában a kötelezettségszegés törvényben megkövetelt lényeges minősítése egyértelmű és korlátozott mérlegelési lehetőséget biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának atekintetben, hogy megindítja-e az eljárást, vagy csak a figyelmeztetés lehetőségével él, esetleg a nem megfelelő munkavégzésre alapozva felmentéssel megszünteti a közalkalmazotti jogviszonyt. Egy elképzelt egységes közzszolgálati kódexbe a Kjt. meghatározását lenne indokolt átemelni.

A fegyelmi vétség fogalma két konjunktív elemből áll: a kötelezettségszegést megvalósító magatartásból és az ahhoz fűződő vétkes elkövetői tudati viszonyból. A kötelezettségszegések lehetséges esetei kimerítő jelleggel felsorolhatatlanok, az összes tényállás egyfajta büntető törvénykönyvi analógiával nem írható le. A lehetséges jogellenes magatartások közül külön említést érdemel a vagyonynyilatkozat-tétellel kapcsolatos egyes kötelezettségek megszegésének és

a fegyelmi felelősségnek a viszonya. A vagyonyilatkozattal összefüggő valamely kötelezettség megsértése a törvényi általános definíció alapján fegyelmi vétséget valósít meg. A Ktv.-nek a kérdésben rendelkező különös szabálya szerint viszont, ha a nyilatkozattételre köteles köztisztviselő a vagyonyilatkozat tételére vonatkozó kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy vagyonyilatkozatában szándékosan a valóságnak meg nem felelő lényeges adatot, tényről közöl, avagy a vagyonyilatkozatát és a személyes adatkezelésre vonatkozó felhatalmazó nyilatkozatát visszavonja, a közszolgálati jogviszonyát azonnali hatállyal, a törvény erejénél fogva meg kell szüntetni [Ktv. 22/A. § (14) bekezdés]. A fegyelmi vétségről szóló definíció és az eljárás megindítására vonatkozó szabály, valamint az idézet a vagyonyilatkozattal összefüggő rendelkezések megsértésének szankcionálása nincs összhangban egymással. A dolgok logikus menete szerint a nyilatkozattétellel kapcsolatos bármely jogsértés alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlójának fegyelmi eljárást kellene indítania. Ennek során válhat az alapos gyanú bizonyossággá, és ekkor állapítható meg a köztisztviselői magatartás szándékos vagy gondatlan minősítése is. Önmagában a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásából ugyanis még nem lehet egyértelműen következtetni a szándékosságra. A fegyelmi eljárás éppen arra is hivatott, hogy tisztázza a köztisztviselői vétkesség fennállását, s ezen belül a szándékosság vagy a gondatlanság megítélését. A cselekmények említett logikus sorrendjén kívül maga a Ktv. is valamennyi fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén kötelezővé teszi a fegyelmi eljárás megindítását, a törvény a vagyonyilatkozattal kapcsolatos vétségek esetében sem mentesíti az illetékes vezetőt. A nyilatkozattétel szándékos elmulasztásának vagy a valóságnak meg nem felelő lényeges adatok szándékos közlésének megállapításakor viszont a közszolgálati jogviszonyt a törvény erejénél fogva, azonnali hatállyal meg kell szüntetnie a munkáltatói jogkör gyakorlónak. Mindez koherencia-zavar a törvényen belül, hiszen a fegyelmi eljárás szabályszerű menetét követve ebben az esetben a fegyelmi tanács döntése alapján hivatalvesztés büntetés lenne kiszabható, egyszemélyi döntésen alapuló, a jogviszony azonnali hatályú megszüntetését lehetővé tevő intézkedést azonban fegyelmi büntetésként a Ktv. nem tartalmaz. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos gondatlan magatartás szintén fegyelmi vétség, mindennek megállapításához a fegyelmi eljárás nyújthat segítséget és megfelelő garanciákat. A törvény akkor fogalmazna helyesen, ha a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szándékos elmulasztása, illetve valótlan adatközlés esetén a fegyelmi felelősség keretein belül az eljáró fegyelmi tanácsnak a hivatalvesztés büntetés kiszabását tenné kötelezővé. A Kjt.-re is vonatkozik kritikánk, mert a törvény - gazdaságos jogalkotási módszerrel - a közalkalmazottakra a Ktv. vagyonyilatkozatra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását rendeli el (Kjt. 41/A. §).

Többféle és súlyosabb hátrányt okozó szankciókkal sújthatók a köztisztviselők a közalkalmazottaknál, ha egy fegyelmi ügyben a felelősségük bebizonyosodik. A megrovás és a hivatalvesztés (elbocsátás) között a Ktv. öt, a Kjt. vi-

szont csak három, a foglalkoztatás feltételeit a munkáltató terhére átmenetileg hátrányosan befolyásoló fegyelmi büntetést tartalmaz (Kjt. 45. §, Ktv. 50. §). Több azonos elnevezésű büntetés eltérő tartalmat, különböző súlyú szankciókat takar. Csak a Ktv. teszi lehetővé a legalább egyhavi illetmény összegének megfelelő külön juttatás még ki nem fizetett részének csökkentését, megvonását, továbbá az előmeneteli rendszerben történő visszavetést egy fizetési vagy besorozási fokozattal. Mindkét törvényben megtalálható a vezető beosztás, megbízás fegyelmi hatályú visszavonása, valamint a címtől való megfosztás. A köztisztviselői vezetői megbízás visszavonásának fegyelmi büntetésként való alkalmazását megkérdőjelezheti az a körülmény, hogy az a törvény általános szabályai szerint bármikor, indoklás nélkül visszavonható. A címtől való megfosztás tényleges súlya sem azonos, a köztisztviselőknek adományozható címek ugyanis az életpályán történő előrehaladást gyorsítják, a közalkalmazottak címei – az ezért járó címpótlékkal – csak kisebb díjazási kiegészítést (legfeljebb tizenhétezer-egyszáz forintot jelentenek).

A két rendszer legsúlyosabb, a jogviszony megszüntetését jelentő büntetése (hivatalvesztés, illetve elbocsátás) nemcsak nevében, hanem „utóhatásában” is eltérő. A hivatalvesztés egyben azt is jelenti, hogy a volt köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyának megszüntetését követően három évig közigazgatási szervnél nem alkalmazható.

A Kjt. elbocsátása ugyanakkor nem az elhelyezkedés kizárásával jár a törvény hatálya alá tartozó intézményeknél, csak vezetői státusz betöltése nem lehetséges a büntetés jogerőre emelkedésétől számított egy évig. Jogszabályi előírások nélkül is, önmagában a fegyelmi hatályú jogviszony-megszüntetés nagyban rontja az elhelyezkedés esélyét. Összevetve a két törvény rendelkezését, a Kjt.-nek legalább részben fel kellene zárkóznia a köztisztviselői szabályozás szigorúságához, kimondva: aki fegyelmi büntetéssel került ki a közszolgálatból, határozott ideig (pl. egy évig) abszolút módon legyen eltiltva a közszektorban történő munkavállalástól.

Az eljárási rendelkezéseket áttekintve markáns különbséget találunk a Kjt. és a Ktv. szabályai között a fegyelmi eljárás kötelező megindításával kapcsolatban. Mindezt a köztisztviselők esetében a törvény általános rendelkezésként tartalmazza, közalkalmazottak tekintetében viszont a kinevezési jogkörgyakorló csak akkor köteles eljárást indítani, ha jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja áll fenn, vagy ha az eljárás lefolytatását a közalkalmazott maga ellen kéri. A Ktv. pótolandó szabályozási hiányosságaként tarthatjuk számon, hogy ez utóbbira a köztisztviselőknek nem ad lehetőséget a törvény, a gyanú alóli tisztázás céljából csak a közalkalmazott élhet az alanyi jogon biztosított fegyelmi eljárás indítás kezdeményezésével (Kjt. 46. §). Mindkét törvény jogvesztő határidőket állapít meg az eljárás indításával kapcsolatban. Az eltérő időtartamok indokoltságának vizsgálatakor elismerendő, hogy a közigazgatás – a közhatalmi jelleg miatt – szigorúbb szabályozást követel meg. Így elfogadható, hogy a fegyelmi eljárás megindításával kapcsolatos objektív jog-

vesztő határidő a köztisztviselők esetében háromszor hosszabb a Kjt. e helyütt alkalmazandó határidejénél, mindezzel tágabb lehetőséget biztosítva a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettségszegések szankcionálására. Nem alapos ugyanakkor a Ktv-Kjt. összehasonlításban a szubjektív jogvesztő határidő tartamának megháromszorozása (Kjt. 46. §, Ktv. 51. §).

A határidő az illetékes jogkörgyakorló tudomásszerzésétől indul, egyedüli kötelezettsége az írásban történő rendelkezés az eljárás megindításáról. Rendeltetésszerű joggyakorlást feltételezve a két törvényben megállapított eltérő határidőnél jóval rövidebb tartam biztosítása lenne indokolt a munkáltatói jogkörgyakorlónak az eljárás megindítására. A határidők szabályozásában ellentmondás van a Kjt. és a Ktv. között abban az esetben, ha a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja miatt egyben büntető- vagy szabálysértési eljárás is indult. A Kjt. szabályai szerint, amennyiben a büntető- vagy szabálysértési eljárás nem végződik felmentéssel (az indítvány elutasításával), a szubjektív jogvesztő határidő a jogellenes határozatnak a munkáltatóval történt közlésétől, az objektív jogvesztő határidő pedig az eljárás jogerős befejezésétől kezdődik. A határidő számításának e különös esetében a Ktv. megítélésünk szerint hibásan rendelkezik, mert a speciális szabály alkalmazását csak abban az esetben teszi lehetővé, ha a büntető- vagy szabálysértési eljárás a köztisztviselő felelősségének megállapítása nélkül fejeződik be (Ktv. 51. §). A határidőt kezdetének elhalasztására a törvénynek – ellenkezően a Ktv-ben megfogalmazottakkal – éppen azért kell módot adnia, hogy a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősség alól fel nem mentő döntés esetén a munkáltatónak legyen lehetősége a kötelezettség munkajogi következményeinek megállapítására.

Mindkét törvény lehetővé teszi egyszerűbb ügyekben a fegyelmi eljárás lefolytatásának mellőzését. Közalkalmazottak esetében ennek előfeltétele, hogy a kötelezettségszegés csak kis súlyú, és a tényállás tisztázott legyen. Eljárási garancia, hogy a közalkalmazottat ebben az esetben is meg kell hallgatni, és az ügyben legfeljebb megrovás büntetés szabható ki. Köztisztviselőknél mindehhez az szükséges, hogy a tényállás megítélése egyszerű legyen és a kötelezettségszegés elkövetését a köztisztviselő elismerje. Bár a Ktv. nem írja elő kötelezően a köztisztviselő meghallgatását, a kötelezettségszegés elismerésének az eljárás mellőzéséhez szükséges törvényi követelményeiből következően, mindegyre csak többnyire a meghallgatás keretében kerülhet sor. A Ktv.-nek az eljárás mellőzhetőségével kapcsolatos jogszabályi feltételei vitathatóak. Abból ugyanis, hogy a tényállás megítélése egyszerű, és a köztisztviselő a kötelezettségszegést elismerte, még nem feltétlenül következik a fegyelmi vétség csekély súlya. A Kjt.-nek a témában idézett megfogalmazása helytálló lenne a köztisztviselők tekintetében is (Kjt. 46. §, Ktv. 51. §).

A fegyelmi eljárás egyik garanciális kérdése az ügyben a munkáltató részéről eljáró személyek meghatározása, a velük kapcsolatban megjelenő jogszabályi elvárások. A vizsgálóbiztos mindkét törvényben egyfajta ügyészi szerepet játszik, feltárva a felelősség kérdésében történő döntéshez szükséges bizonyíté-

kokat, majd a vizsgálatokat követően az összes dokumentumot saját véleményével ellátva megküldi a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Megalapozatlan eltérést találunk a Kjt. és Ktv. szabályai között a „ki lehet vizsgálóbiztos” kérdésben. A köztisztviselők személyével kapcsolatos megkötés, hogy a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői megbízású személy kerüljön kijelölésre. A közalkalmazottaknál ezzel ellentétben nem a besorolás, hanem a vezetői státusz a fontos, a vizsgálóbiztosnak a fegyelmi eljárás alá vontnál elsősorban magasabb beosztásúnak kell lennie. Ha ilyen személy nincs, akkor elegendő a legalább azonos beosztás, illetőleg besorolás. A követelmény ellentmondásos meghatározása ugyanígy fennáll a fegyelmi tanács tagjaival kapcsolatban is (Kjt. 47. §, Ktv. 51. §). A helyes megoldás talán a két törvény szabályainak részbeni „összeolvasztása” eredményezné. A vizsgálóbiztos kijelölésekor megfelelő preferált szempontnak tartjuk az eljárás alá vontnál magasabb besorolás megkövetelését, viszont a fegyelmi tanács tagjánál a magasabb vezetői státuszt indokolt általános elvárásként előírni, tekintettel arra, hogy a tanács tagjai a jogviszony tartalmát, akár annak létét is érintő munkáltatói jogkört gyakorolnak érvényesen.

Az eljárási szabályok összevetésekor végezetül ki kell térnünk a fegyelmi tárgyalás és határozat egyes kérdéseire. A Kjt. általános szabálya kimondja a tárgyalás nyilvánosságát, a fegyelmi tanács azonban az államtitok vagy szolgálati titok megőrzése érdekében, valamint a fegyelmi eljárás alá vont kérelmére zárt tárgyalást köteles elrendelni (Kjt. 50. §).

A Ktv. hallgat a kérdésben. A közalkalmazotti szabályok szerint a fegyelmi tanácsnak döntését az első tárgyalástól számított harminc napon belül kell – akár újabb tárgyalás tartásával is – meghoznia (Kjt. 51. §). A Ktv. e kérdésben sem rendelkezik. A fegyelmi határozat tartalmát tekintve szintén kifogásolható a Ktv. szabálya az eljárás megszüntetése kimondásával kapcsolatban (Ktv. 55/A. §). Vitatva a köztisztviselőkre hatályos rendelkezést, megítélésünk szerint, ha a köztisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, nem az eljárást megszüntető, hanem a felelősség hiányáról kifejezetten rendelkező határozatot lenne indokolt hozni. Amennyiben ugyanis a köztisztviselő a fegyelmi vétséget bizonyíthatóan nem követte el, a „vádak” alól felmentő, és nem az eljárást megszüntető határozat az elfogadható. Utóbbinak akkor lenne helye, ha az eljárás lefolytatása objektív ok miatt lehetetlenné válik, így a jogviszony megszűnik, vagy a munkáltató a törvényben előírt jogvesztő határidők valamelyikét elmulasztja.

Az illetményrendszer

Nyolc példát mutatunk be a közalkalmazotti és a köztisztviselői díjazási rendszer szabályozási ellentmondásaira. Nem térünk ki annak vizsgálatára, hogy mennyiben indokolt az azonos besorolási feltételek megléte esetén a különbség

a közalkalmazotti és a köztisztviselői illetmények összege között. Mindez ugyanakkor megkerülhetetlen problémája lesz a közszolgálat tervezett egységes szabályozásának, egy közös illetményrendszernek ki kell egyenlítenie a közszféra egyes területei között meglévő, nem megalapozott díjazási különbségeket. E nivelláció keretében szükséges bérfelzárkóztatás viszont külön tervezendő költségvetési ráfordítást igényel, továbbá perspektívát kell biztosítania a rendszerben jelenleg legjobban keresőknek is.

Már az illetményrendszerek karaktere is ellentmondásos, az azonos forrásból származó pénzeszközök gyökeresen eltérő munkajogi szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottnak, illetve a köztisztviselőnek. A Kjt. illetményrendszere relatív diszpozitív, tíz fizetési osztályának tizennégy fizetési fokozata garantált illetményeket rögzít, melyektől a közalkalmazott javára jogszabályi megszorítás nélkül el lehet térni. Ehhez képest a Ktv. szabályai kogensek, a köztisztviselő illetménye – teljesítményértékelésétől függően – a besorolásához képest egy plusz-mínusz húsz százalékos sávban történő eltérítést enged (Ktv. 66. §, Ktv. 43. §).

Az illetményrendszerek szociális érzékenysége is eltérő. A Ktv. – a fogalmazótól az államtitkárig – az illetményalap szorzataként határozza meg a köztisztviselői alapilletményt, így amennyiben az infláció vagy a megélhetési költségek emelkedése béremelést indokol, a legrosszabb díjazási helyzetben lévők illetménye csak úgy emelhető, hogy a rendszer „elbírja” a legmagasabb besorolásúak nagyobb arányú illetménynövekedését is. Ezért a szociálisan indokolt illetménynövelésnél azokat a köztisztviselőket is figyelembe kell venni, akik egyébként besorolásuknál, vezetői megbízásuknál fogva egyébként nem érzékenyek bizonyos megélhetési költségek növekedésére (Ktv. 43. §). A Kjt. tíz fizetési osztályos, osztályonként önálló, abszolút számban meghatározott bázissal működő rendszere elviekben alkalmas a kizárólag szociális szempontokon nyugvó bérkorrekcióra, hiszen az egyes fizetési osztályokban törvényi rendelkezéssel elkülönítetten is emelhető az illetmény (Kjt. 66. §). A Ktv. közös illetményalapon nyugvó rendszere szociális vonatkozásban érzéketlenebb, hiszen az alap megélhetési okok miatti megemelése minden köztisztviselőt – és nem csak a rászorult kategóriákat – érinti. A Kjt. fizetési osztályaiban jogalkotói szándéktól függ az egységes vagy differenciált illetményemelés. Eltérő az önkormányzat szerepe és lehetősége a törvénytől eltérő kedvezőbb díjazás meghatározásában. Mindez egyébként felveti az állam és önkormányzat viszonyának általános elvi kérdését, melyre az egységes közszolgálati szabályozásnak feltétlenül választ kell majd adnia. Közalkalmazotti intézmények esetén a fenntartó önkormányzat hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy költségvetéséből biztosítja-e a törvényi szintet meghaladó mértékű illetmények kifizetését. Az állam a Kjt.-ben az egyes fizetési fokozatokhoz kapcsolódó legalacsonyabb összegű díjazást határozza meg, az önkormányzatok autonómiája az alsó határok tekintetében korlátozott. Mindezzel szemben a közigazgatásban állami túlterjeszkedés állapítható meg. A Ktv. ugyanis eleve kizárja az államinál kedvezőbb

önkormányzati illetményalap megállapítását, mely megoldás egyébként ellentétes a világ fejlett államainak jogalkotási megoldásaival. Az OECD- tagállamokban ugyanis általában eleve külön szabályozás hatályos az állami és önkormányzati közszolgáltatásra, ahol pedig egy jogállás vonatkozik mindkettőre, ott az önkormányzatok saját bevételeik és szabad pénzeszközeik terhére eltérhetnek az államtól. A jogelméleti mellett praktikus szempontból sem fenntartható, differenciálatlan állami beavatkozást valamelyest kompenzálja a Ktv. 2003. július 1-től hatályos módosítása, amely az önkormányzati hivataloknál kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőknek – az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb húsz százalékáig személyi illetmény biztosítását teszi lehetővé – részben „visszacsempésze” a törvényből 2001-ben száműzött díjazási jogcímet (Ktv. 44/B. §).

Az elvi élő ellentmondásokon túlmenően a díjazás egyes tételes jogi megoldásaiban is indokolatlan ellentétek találhatók. A Ktv. a munkajogi szabályozás rendszerében is idegen módon, a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva lehetőséget teremt a kinevezés egyoldalú módosítására azzal, hogy a teljesítményértékelés alapján a már megszerzett illetmény legfeljebb húsz százalékkal csökkenthető. Indokolatlan eltérések találhatók a Ktv. és a Kjt. pótlékrendszerében. Amíg a vezetői beosztás betöltését a köztisztviselőknél önálló rendszer, a beosztáshoz és nem a betöltő személy besorolásához kapcsolódó tarifa honorálja, addig ezt a Kjt. a pótlékalap százalékában meghatározott magasabb vezetői vagy vezetői illetménypótlékkal honorálja (Ktv. 45. §, Kjt. 70. §). A Ktv. megoldását tartjuk helytállóknak, ugyanis ahogyan a vezető megítélése független a besorolásánál elismert jogviszonyban töltött időtől, úgy díjazásában sem lehet a törvénynek erre tekintettel lennie. Két azonos beosztást betöltő közalkalmazott között – megítélésünk szerint – önmagában az eltérő mértékű jogviszonyban töltött idő nem ad alapot a díjazásbeli különbségtételre. Eltérő jogosultsági feltételekkel szerezhetnek idegen-nyelv ismeretért többletjövedelmet a Kjt. és a Ktv. hatálya alatt dolgozók.

Közalkalmazott esetében a pótlékra való jogosultság feltétele az idegen-nyelv rendszeres használata a munkaköri feladatok ellátása során (Kjt. 74. §). Köztisztviselő vonatkozásában akkor jár a pótlék, ha az idegen-nyelv a munkakör betöltéséhez szükséges, magyarul, az idegen-nyelv ismerete nélkül az állás be sem lenne tölthető (Ktv. 46. §). A Ktv. szövegezése elméleti ellentmondást tartalmaz. A pótlék munkajogi szerepe ugyanis azoknak a különös munkavégzési feltételeknek, körülményeknek a honorálása, melyek a kinevezésben meghatározott illetmény összegében nem jelennek meg. A törvény viszont a kinevezés egyik feltételét – a munkakör betöltéséhez szükséges idegen-nyelv ismeret – fizeti meg önálló jogcímen, illetménypótlékkal. Az ellentmondás másfelől a három jelentős európai uniós nyelv, az angol, a francia és a német esetében is regisztrálható, ekkor ugyanis a Ktv. alanyi jogon biztosítja a nyelvpótlékot – az a köztisztviselő is jogosult erre a díjazásra, akinek munkavégzése során e három nyelv egyikét sem kell használni. A törvény a pótlékkal az utóbbi esetben a

megszerzett nyelvtudást, és szintén nem a munkaköri speciális feltételeket honorálja. Megítélésünk szerint az egységes közszolgálati szabályozásnak általában nem kellene szabályoznia az idegen nyelvtudási pótlék jogintézményét, ehelyett a versenyszférában már elterjedt munkakör-értékelésre szükséges támaszkodni, melynek részeként lenne elismerhető az a munkavégzés, amelyhez nem elegendő csak magyarul beszélni.

Nem pusztán számszaki ellentmondás, hogy a Ktv. jubileumi jutalommal honorálja a harmincöt éves közszolgálati jogviszonyban töltött időt, az azonos büdzből finanszírozott közalkalmazottaknak viszont az említett időtartam nem hoz négyhavi illetménynek megfelelő díjazást (Kjt. 78. §, Ktv. 49/E. §). A számok mögött olyan érvek és problémák állnak, melyek feloldása talán az egyik legnagyobb kihívása az egységes közszolgálat szabályozásának.

Végezetül a tizenharmadik havi illetmény szabályozásáról érdemes szólnunk. Eltérően az eddig vázolt ellenmondásoktól, most az egység apropóján felmerült kételyeknek kell hangot adnunk. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény – 2004. február 1-jei hatállyal – azonos tartalommal szabályozza a külön juttatásra „átkeresztelt” tizenharmadik havi illetményt. A köztisztviselő és a közalkalmazott minden naptári évben – külön juttatásként – egyhavi illetményére jogosult, amennyiben január 1-jén közalkalmazotti (közszolgálati) jogviszonyban áll. A juttatás kifizetéséről január 16-án kell rendelkezni. Ezt a közös közszolgálati szabályt nem ajánljuk átvételre a majdani egységes közszolgálati kódexbe, mert – nem elemezve mindennek esetleges pénzügyi hozadékát – tartalma a diszkrimináció alapos gyanúját veti fel. A szabály az egyenlő munkáért egyenlő bér elvébe (Mt. 142/A. §) ütközhet. A jogosultság egyedüli feltétele ugyanis a jogviszony január 1-jei fennállása, így például akinek a tárgyév második napján megszűnik a foglalkoztatása, jogosult lesz egyhavi illetményére, akit viszont január 2-án neveznek ki, külön juttatást egyáltalán nem kap. A törvénymódosítás egyetlen jogosultsági feltétele – az arányosság teljes figyelmen kívül hagyásával – indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a jogviszonyukat évközben létesítőket azokkal szemben, akik január 1-jén alkalmazásban álltak. E törvénymódosítás az elmúlt bő évtized sokadik figyelmeztető jele a jövőre nézve. A pusztán költségvetési megfontolásokon alapuló jogalkotás árnyékából kikerülve bízzhatunk csak alappal abban, hogy a munkajog kap végre prioritást a közszolgálati munkavégzés szabályozásában.

ISTVÁN HORVÁTH

REGULATORY CONTRADICTIONS IN HUNGARIAN PUBLIC SECTOR AND PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYMENT LAW

(Summary)

The study deals with the contradictions of Hungarian civil service and public service laws.

The author criticises the double labour legislation of public sector in general and interprets some contradictions in the rules of certain legal instructions.

The scopes of the two codes, the term of the employer and the rules of the termination are analysed, and the study compares the disciplinary liability and the remuneration systems of the Civil and Public Servant Codes.

After comparison these issues the author makes some proposals of amendment the criticised rules.